

MEMO

AAN : Bram Daamen, Gemeente Waalre
VAN : Merel Copier en Femke Steenbakkers
DATUM : 19 maart 2025
BETREFT : Advies raadsbesluit vaststelling bestemmingsplan
"Willibrorduslaan 133-137b"

1. Inleiding

De gemeenteraad van de gemeente Waalre (hierna: "*de gemeenteraad*") heeft bij raadsbesluit van 18 februari 2025 het bestemmingsplan "Willibrorduslaan 133-137b" (hierna: "*het bestemmingsplan*") vastgesteld. In hetzelfde raadsbesluit zijn de volgende beslispunten opgenomen:

"5.1 De zes door - danwel in samenwerking met - de ontwikkelaar te realiseren sociale koopwoningen met toepassing van de Koopgarantregeling in de markt te laten zetten;

5.2 De koopgarant regeling gedurende een minimale termijn van 15 jaar na oplevering in stand te houden; en

5.3 Dat voor aankoop van deze sociale koopwoningen alleen kopers (eerste en daarop volgende kopers) met een gezamenlijk inkomen tot maximaal de dan geldende inkomensgrens welke geldt voor het verkrijgen van huursubsidie, in aanmerking komen.

6. Een extra voorwaardelijke verplichting toe te voegen aan het plan om compensatie-kosten à EUR 4.000 per woning conform de toen geldende Nota Kostenverhaal aan de ontwikkelaar in rekening te brengen voor het niet realiseren van de gevraagde 6 sociale huurwoningen."

De punten 5.1 t/m 5.3 zijn in het raadsbesluit opgenomen naar aanleiding van het amendement "Koopgarant Willibrorduslaan". Punt 6 is opgenomen naar aanleiding van het amendement "Compensatie sociale huurwoningen".

Daarnaast heeft de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan twee moties aangenomen. Met de motie "Sociale koopwoningen" verzoekt de gemeenteraad het college van burgemeester en wethouders (hierna: "*burgemeester en wethouders*") om een minimaal woonoppervlak vast te stellen van 55 m². Met de motie "Compensatie parkeren" roept de gemeenteraad het college op om met de ontwikkelaar een financiële compensatie per parkeerplaats in het openbaar gebied overeen te komen, ten bedrage van €7.500,- per parkeerplaats.

U heeft gevraagd of de bovengenoemde amendementen en moties juridisch houdbaar en uitvoerbaar zijn. In dit memo beantwoorden wij deze vraag.

Wij concluderen dat, om uitvoering te geven aan het amendement "Koopgarant Willibrorduslaan" en de moties "Sociale koopwoningen" en "Compensatie parkeren",

aanvullende afspraken nodig zijn met de initiatiefnemer. Dit betekent dat dit amendement en de moties alleen uitvoerbaar zijn als de initiatiefnemer bereid is hierover afspraken te maken met de gemeente.

Met het amendement "Compensatie sociale huurwoningen" is het bestemmingsplan gewijzigd vastgesteld door het opnemen van artikel 6.4.3 in de planregels. Deze planregel is wat ons betreft in strijd met de Wro. Op dit moment loopt de termijn om tegen het bestemmingsplan beroep in te stellen nog. Als op dit punt beroep wordt ingesteld, dan is het onze verwachting dat de planregel vernietigd wordt. Wordt er geen beroep ingesteld, dan wordt de planregel onherroepelijk. Levert de initiatiefnemer geen financiële bijdrage als bedoeld in artikel 6.4.3 van de planregels terwijl dat op grond van dat artikel wel zou moeten, dan bestaat er een grondslag om handhavend op te treden om dit alsnog af te dwingen. De initiatiefnemer kan dan aanvoeren dat de financiële bijdrage niet gevraagd mag worden, omdat deze gebaseerd is op een onverbindende planregel. Burgemeester en wethouders moeten er rekening mee houden dat dit betoog slaagt en de financiële bijdrage niet afgedwongen kan worden. Om dit risico te voorkomen, zou de gemeente kunnen kijken of met de initiatiefnemer alsnog afspraken kunnen worden gemaakt over de financiële bijdrage.

Hierna lichten wij onze conclusie per amendement en motie toe.

2. Amendement "Koopgarant Willibrorduslaan"

Met een amendement heeft de gemeenteraad de mogelijkheid om een besluit te wijzigen. Het aannemen van een amendement heeft daarmee tot gevolg dat het besluit waarop het amendement ziet, gewijzigd zal (moeten) worden vastgesteld overeenkomstig het amendement. Als het amendement niet wordt verwerkt in het besluit, kan in een procedure – voor zover tegen het besluit rechtsmiddelen open staan – terecht naar voren worden gebracht dat het amendement niet is verwerkt en dat dit in strijd is met (bijvoorbeeld) de rechtszekerheid en/of de in acht te nemen zorgvuldigheid.¹

Met het amendement "Koopgarant Willibrorduslaan" wil de gemeenteraad dat de sociale koopwoningen die de initiatiefnemer gaat realiseren, met de Koopgarantregeling in de markt worden gezet voor 15 jaar en dat deze woningen aan een bepaalde doelgroep toekomen. Hiermee beoogt de gemeenteraad te garanderen dat de beoogde sociale koopwoningen gedurende langere tijd daadwerkelijk beschikbaar blijven voor de bijbehorende doelgroep. In dit geval is het bestemmingsplan zelf met het amendement "Koopgarant Willibrorduslaan" niet gewijzigd. In beslispunten 5.1 t/m 5.3 beslist de gemeenteraad wel dat de sociale koopwoningen met toepassing van de Koopgarantregeling in de markt moeten worden gezet, de koopgarantregeling gedurende een termijn van 15 jaar in stand moet worden gehouden en dat alleen kopers met een gezamenlijk inkomen tot

¹ O.a. AbRS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3338 en AbRS 22 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO9140.

maximaal de dan geldende inkomensgrens welke geldt voor het verkrijgen van huursubsidie voor deze koopwoningen in aanmerking komen.

Het is de vraag hoe het gemeentebestuur uitvoering aan deze beslissingen kan geven. De gemeenteraad heeft het bestemmingsplan immers vastgesteld en bovendien leiden wij uit de plantoelichting af dat de gemeente een (anterieure) overeenkomst heeft gesloten met de ontwikkelaar. De koopgarantregeling en de doelgroep van de sociale koopwoningen hadden in die overeenkomst en/of het bestemmingsplan gestalte moeten krijgen (als dat al kan²), om (juridisch) bindende werking te hebben. De initiatiefnemer is niet (anderszins) gebonden aan de beslispunten van de gemeenteraad. Dit heeft tot gevolg dat, om uitvoering te (kunnen) geven aan het amendement, de gemaakte afspraken met de initiatiefnemer zullen moeten worden aangepast c.q. aangevuld. Dit kan alleen als de initiatiefnemer hier zelf ook toe bereid is. Gelet hierop, is het amendement alleen uitvoerbaar als hierover overeenstemming kan worden bereikt met de initiatiefnemer.

3. Amendement "compensatie sociale huurwoningen"

Met dit amendement is het bestemmingsplan (wel) gewijzigd vastgesteld. Uit het amendement volgt dat het de bedoeling is om een voorwaardelijke verplichting op te nemen in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is inmiddels gepubliceerd op Regels op de kaart en hieruit volgt dat in artikel 6.4.3 (inderdaad) de volgende planregel is opgenomen:

"Het is verboden de woningen in gebruik te nemen wanneer niet voldaan is aan de compensatie voor sociale woningbouw conform de 'Nota Kostenverhaal 2014'."

Zoals uit de toelichting bij het bestemmingsplan volgt, is met deze planregel beoogd dat de initiatiefnemer een storting doet in het Fonds Sociale Woningbouw vanwege het aandeel sociale woningen dat niet wordt gerealiseerd. Het woningbouwproject dat mogelijk wordt gemaakt met het bestemmingsplan voldoet namelijk niet aan de doelstelling van de gemeente om binnen een woningbouwproject 30% sociale woningbouw te realiseren.

Het vragen van een financiële bijdrage aan een fonds ter compensatie van sociale woningbouw kan worden gezien als een vorm van bovenplanse verevening. Van

² Voor de punten 5.1 en 5.2 van het raadsbesluit, waarmee is beoogd de initiatiefnemer te verplichten tot het toepassen van de Koopgarantregeling en deze in stand te houden voor 15 jaar, geldt dat dit niet ruimtelijk relevant is. Omdat in het bestemmingsplan alleen regels mogen worden opgenomen die ruimtelijk relevant zijn, zou het opnemen van deze punten in het bestemmingsplan in strijd zijn geweest met de Wro. Voor het punt 5.3, waarmee is beoogd de doelgroep voor de sociale koopwoning te borgen, bestond in algemene zin wel de mogelijkheid om dit in het bestemmingsplan te regelen. Omdat het bestemmingsplan al is vastgesteld en de gemeenteraad van deze mogelijkheid geen gebruik heeft gemaakt, zal de gemeenteraad voor het borgen van de doelgroep het omgevingsplan moeten wijzigen. Wij gaan ervan uit dat dit (op dit moment) niet wenselijk is. In dit memo laten wij daarom de mogelijkheden die het omgevingsplan biedt voor het borgen van de doelgroep zoals bedoeld in het amendement, buiten beschouwing. Mocht de gemeenteraad dit wel als een mogelijkheid zien, dan denken we hierover graag mee.

bovenplanse verevening is volgens de parlementaire geschiedenis namelijk sprake als:

"[...] winstgevende locaties bijdragen aan de onrendabele top van ontwikkeling of herstructurering van andere gebieden in de gemeente of de regio".³

Onder de Wro hadden gemeenten twee mogelijkheden voor bovenplanse verevening.⁴ De eerste mogelijkheid was het (in een anterieure overeenkomst) overeenkomen van een bijdrage voor ruimtelijke ontwikkelingen (artikel 6.24 lid 1 onder a Wro). De tweede mogelijkheid was het opnemen van een fondsbijdrage in het exploitatieplan (artikel 6.13 lid 7 Wro). In beide gevallen geldt dat de basis voor het vragen van een bijdrage moet zijn gelegd in een structuurvisie. Wij gaan ervanuit dat in de anterieure overeenkomst (nog) geen afspraken zijn gemaakt over de bijdrage aan het Fonds Sociale Woningbouw. Van deze mogelijkheid is dus geen gebruik gemaakt. Evenmin heeft de gemeenteraad een exploitatieplan vastgesteld zodat ook geen sprake is van een fondsbijdrage als bedoeld in artikel 6.13 lid 7 Wro.

Zoals hierboven aangegeven, heeft de gemeenteraad het leveren van een financiële bijdrage aan het fonds geregeld via het bestemmingsplan. De vraag doet zich voor of de gemeenteraad, naast de voornoemde mogelijkheden van kostenverhaal, de mogelijkheid heeft om via het opnemen van een regel in het bestemmingsplan de initiatiefnemer te verplichten een financiële bijdrage te leveren. Die vraag beantwoorden wij ontkennend. Als het gemeentebestuur dit al had willen regelen, dan had zij dat moeten doen via de (anterieure) overeenkomst of het exploitatieplan. Een regel die strekt tot het leveren van een financiële bijdrage is niet ruimtelijk relevant en kan daarom geen onderdeel zijn van het bestemmingsplan.

Wij wijzen er volledigheidshalve op dat er wel Afdelingsrechtspraak bekend is, waaruit volgt dat de gemeente onder omstandigheden de mogelijkheid heeft om in het kader van een bestemmingsplanprocedure een financiële bijdrage te vragen aan een gewenste ruimtelijke ontwikkeling als er zonder die financiële bijdrage sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.⁵ Het betreft dan een noodzakelijke compensatiefactor in het kader van een goede ruimtelijke ordening. Weigert de initiatiefnemer (via het sluiten van een anterieure overeenkomst) een financiële bijdrage te leveren aan (bijvoorbeeld) een fonds, dan kan de gemeenteraad daar onder omstandigheden aanleiding in zien het bestemmingsplan niet vast te stellen, omdat het bestemmingsplan zonder die bijdrage niet strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

³ Kamerstukken I 2004/05, 30218, nr. 3, p. 24-25.

⁴ Zie hierover ook: E.J. van Baardewijk, 'Bovenplanse verevening via het exploitatieplan?', BR 2008/159.

⁵ AbRS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950 (bestemmingsplan 'Buitengebied, Mulligen').

In dit geval wil de gemeente een financiële compensatie vragen voor het realiseren van sociale woningbouw op een andere locatie. Dit betekent dat als de gemeenteraad van oordeel zou zijn dat vanwege te weinig sociale woningbouw, het bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, zij het bestemmingsplan niet had kunnen vaststellen, zo lang niet geborgd is dat de bijdrage wordt geleverd. De gemeenteraad heeft het bestemmingsplan echter al vastgesteld, zodat deze situatie zich hier niet voordoet. En zoals opgemerkt, kan deze borging alleen plaatsvinden in een anterieure overeenkomst of een exploitatieplan. Het bestemmingsplan biedt daarvoor geen uitkomst.

De conclusie is artikel 6.4.3 van de planregels in strijd met de Wro is. Op dit moment loopt de termijn om tegen het bestemmingsplan beroep in te stellen nog. Als op dit punt beroep wordt ingesteld, dan is het onze verwachting dat de planregel vernietigd wordt. Wordt er geen beroep ingesteld, dan wordt de planregel onherroepelijk. Levert de initiatiefnemer geen financiële bijdrage als bedoeld in artikel 6.4.3 van de planregels terwijl dat op grond van dat artikel wel zou moeten, dan bestaat er een grondslag om handhavend op te treden om dit alsnog af te dwingen. De initiatiefnemer kan dan aanvoeren dat de financiële bijdrage niet gevraagd mag worden, omdat deze gebaseerd is op een onverbindende planregel. Burgemeester en wethouders moeten er rekening mee houden dat dit betoog slaagt en de financiële bijdrage niet afgedwongen kan worden. Om dit risico te voorkomen, zou de gemeente kunnen kijken of met de initiatiefnemer alsnog afspraken kunnen worden gemaakt over de financiële bijdrage.

4. Motie "sociale koopwoningen"

Met deze motie verzoekt de gemeenteraad burgemeester en wethouders om een minimale oppervlakte van 55 m² vast te leggen voor de woningen die met het bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt. Hoewel de gemeenteraad een regeling over de oppervlakte had kunnen opnemen in het bestemmingsplan, heeft de gemeenteraad ervoor gekozen om burgemeester en wethouders hiertoe opdracht te geven. Wij gaan ervan uit dat de gemeenteraad van oordeel is dat het vastleggen van deze oppervlakte niet vereist is voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan. Omdat de gemeenteraad de oppervlakte-eis niet heeft opgenomen in het bestemmingsplan, is het de vraag op welke wijze uitvoering kan c.q. moet worden gegeven aan de motie.

Een motie is (slechts) een verklaring van de gemeenteraad waarmee een wens of verzoek aan burgemeester en wethouders wordt uitgesproken. Een motie en de vraag of een motie naar behoren is uitgevoerd is dan ook alleen van betekenis in de verhouding tussen de gemeenteraad en burgemeester en wethouders. Dit heeft tot gevolg dat een motie niet juridisch afdwingbaar is. De motie heeft daarom (nog) geen gevolgen voor de initiatiefnemer zolang burgemeester en wethouders geen gevolg geven aan de motie.

Burgemeester en wethouders kunnen in dit geval alleen gevolg geven aan de motie door afspraken te maken met de initiatiefnemer hierover. Dit betekent dat alleen uitvoering kan worden gegeven aan de motie als burgemeester en wethouders en de initiatiefnemer hierover overeenstemming kunnen bereiken.⁶

5. Motie “compensatie parkeren”

Zoals hiervoor toegelicht, is een motie niet juridisch afdwingbaar en heeft deze motie (nog) geen gevolgen voor de initiatiefnemer zolang burgemeester en wethouders hieraan geen gevolg geven.

In de parkeernota van de gemeente is geen mogelijkheid opgenomen om van de initiatiefnemer een financiële compensatie te vragen voor de parkeerplaatsen in het openbaar gebied. Wij zien voor het gemeentebestuur geen mogelijkheid om de financiële compensatie die met de motie is beoogd, af te dwingen (over de band van de omgevingsvergunning voor bouwen waarbij wordt getoetst aan de parkeernota). De (enige) mogelijkheid die wij zien, is (wederom) het maken van afspraken met de initiatiefnemer hierover. Ook hierbij geldt (dus) dat om uitvoering te geven aan de motie, de initiatiefnemer bereid moet zijn om deze afspraken met de gemeente te maken.

⁶ Een andere mogelijkheid is dat gemeenteraad de oppervlakte-eis alsnog opneemt door middel van een wijziging van het omgevingsplan. Wij gaan ervan uit dat de gemeenteraad dit op dit moment niet wenselijk vindt.